

新一轮户籍制度改革与中小城市发展

——以福建省为例

□ 郭其友 吴滨源 许建伟

摘要:国务院办公厅发布的《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》表明户籍制度改革有了突破性进展,户籍迁移将实行分类政策。其中,中小城市的落户条件将放宽。无疑,新一轮户籍制度改革为中小城市的发展提供了机遇。因此,应以党的“十八大”提出的“加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化”的精神为指导,推进户籍制度的改革,健全与户籍改革相配套的制度,大力推进县域经济结构升级,加大县(区)中小城市的基础设施建设力度,增强中小城市的辐射与吸纳能力,推进城市化进程。

关键词:户籍制度改革;中小城市;城市化;劳动力转移

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-8402(2013)05-0139-06

改革开放以来,大量的农村劳动力向非农产业转移。中国社会科学院发布的《城市蓝皮书:中国城市发展报告NO.5》(2012年)显示,2011年中国城镇人口达到6.91亿,城镇化率达到了51.27%。中国大陆城镇人口数量首次超过农村人口。但是,农村劳动力向非农产业转移中只有一部分务工人员进入大中小城市成为新的市民。原有的户籍制度使得城市很大部分的外来劳动者只能实现职业的转变,很难真正融入城市生活而往返于城乡之间,减弱了这种转移的彻底性和有效性,也抑制了外来劳动力对城市经济、社会发展的促进作用。

国务院2011年2月26日印发的《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(国办发〔2011〕9号,下称《通知》),表明我国户籍制度改革有了突破性进展。今后,户籍迁移实行分类政

策,即县级市、地级市、直辖市落户条件不同,落户难易程度不同。县级市落户比较容易,而直辖市的落户须“合理控制”。在要求继续合理控制大城市人口规模的同时,明确放宽了中小城市(包括社区的市、县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇)对具有合法稳定职业和合法稳定住所(含租赁)人员及其家人的落户条件。因此,新一轮户籍制度改革为中小城市的发展提供了机遇。各种中小城市应充分利用新一轮户籍制度改革的政策机遇,加快城市发展,推动城市化的进程。

一、新一轮户籍制度改革的基本特点及其影响

我国的户籍制度改革大致经历了以下几个阶段:第一阶段,20世纪80年代初至90年代中期。

作者简介:郭其友,经济学博士,厦门大学经济学院教授,博士生导师;吴滨源、许建伟,厦门大学经济系博士研究生。

这一时期家庭联产承包责任制释放出大量的农业剩余劳动力,农业劳动力中剩余劳动力大约占30%—40%。政府开始允许农民进行农产品长途贩运或自带口粮进城务工,在一定程度上放松了对劳动力流动的限制。第二阶段,20世纪90年代中期到本世纪初。沿海地区外资和民营经济蓬勃发展和乡镇企业经济的萎缩,形成了盛况空前的大规模劳动力流动。第三阶段,本世纪初以来。原有户籍改革并没有真正涉及福利安排,造成了城市化进程的迟滞,农村人口贫困化,城乡差距拉大,有悖于现代化发展的一般规律和社会主义的平等原则,这已成为严重影响中国现代化进程的一项制度性障碍,因此,需启动新一轮户籍制度改革。

(一)新一轮户籍制度改革的背景及其特征

实际上,自2000年逐渐放宽小城镇的落户条件以来,部分省份和城市取消了农业户口和非农业户口的名义差别。但是,这些改革并没有真正涉及到户籍制度背后的有差异的福利安排,因此并没有取得显著成效。

从30年的经济增长来看,一个客观的事实不可忽视,即中国之所以能保持连续三十年高速度经济增长的人口红利的贡献。据估算,1982—2000年间人口红利对中国人均GDP增长率的贡献为26.8%。由于中国在80年代开始全面实施计划生育政策,未来的经济发展将面临劳动力年龄人口比重下降和老龄人口比重上升的问题。福建省少儿抚养比从1982年的61.8%下降为2010年的20.17%,同期老年抚养比则从7.4%上升到10.29%。面对伴随着人口逐步老龄化而损失的人口红利,必须寻求新的经济增长动力以维持经济的可持续增长。户籍制度改革使劳动力转移,促进深度城市化,实现经济增长方式的转变,这成为维持经济可持续发展的新动力。

2012年2月23日,国务院办公厅发布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(国办发〔2011〕9号),表明我国户籍制度改革有了突破性进展。归纳起来,《通知》有以下新特点:

第一,分类明确了户口迁移政策。现行的户口迁移政策未区分市区、县城和建制镇,不同类

别地区的准入条件和要求完全一致,而新制定的户口迁移政策对不同类别进行了明确。根据《通知》(三)的规定,“在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁)的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母,可以在当地申请登记常住户口。城镇综合承载能力压力大的地方,可以对合法稳定职业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出具体规定,同时应当积极采取有效措施解决长期在当地务工、经商人员的城镇落户问题”。这样就更加具有操作性。

第二,合理控制大城市的人口规模,降低中小城市落户门槛。《通知》(四)规定,“在设区的市(不含直辖市、副省级市和其他大城市)有合法稳定职业满三年并有合法稳定住所(含租赁)同时按照国家规定参加社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母,可以在当地申请登记常住户口”。因此,新的户籍改革总体上是以放宽中小城市为主,对于直辖市、副省级城市和其他大城市还是合理控制。对于县级市只要有稳定工作及住所即可落户,而地级市就要求符合工作三年等条件才可落户。

第三,享受同等待遇,逐步实现城乡基本公共服务均等化,消除“准市民”现象。外出务工劳动者家庭在子女教育、医疗卫生、社会保障、困难救助等方面,不能享受同城、同权、同工、同保障的政策,阻碍了农民变为城市市民。根据《通知》(九)规定:“对农村人口已落户城镇的,要保证其享有与当地城镇居民同等的权益;出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施,不要与户口性质挂钩”。这样,将有利于逐步消除农村转移人口身份无法进城的问题。

(二)户籍改革对中小城市建设及城镇化的影响

本轮户籍制度改革的目的是引导农村剩余劳动力的有效转移,促进人才的合理有序流动,推动城市化进程。因此,它必将对加快中小城市建设、加速城市化发展产生积极的推动作用。主要表现在以下几点:

第一,促进劳动力资源优化配置。首先,转变

二元经济结构将使大规模劳动力流动势不可挡。中国二元经济结构已成为阻碍经济可持续健康发展的重要障碍,推动农村剩余劳动力向城镇转移,有利于形成聚集效应提高城镇经济发展潜力。其次,中国即将步入人口老龄化社会,亟需加速劳动力的有效转移。过去几十年,中国的劳动力资源极为丰富,总能有源源不断的劳动力投入到工业化建设中。然而,随着80年代开始的生育率下降和老龄人口比重上升,劳动力比重将逐步减少,劳动力资源将不再“取之不尽,用之不竭”。户籍制度改革有利于加速劳动力的转移,以弥补城市劳动力供给的下降。再次,经济发展的过程也是产业结构不断调整的过程,产业结构的调整必须以劳动力相应的流动和匹配为基础,因此应通过户籍制度改革促进劳动力流动以填补城市空白就业岗位。

第二,拉动消费增长。首先,通过户籍制度改革促进劳动力流动有利于农业劳动力和转移劳动力收入水平的提高。当前农业劳动力仍然过剩,在农业产值份额不断下降的情况下,只有减少农民数量才能提高农业的生产率从而增加农民收入。同时,劳动力转移一般是低效率向高效率生产部门、欠发达向发达地区的转移,因此有利于这部分劳动力收入水平的提高。其次,通过户籍制度改革使转移劳动力真正融入城市成为城镇居民,从而形成与城镇居民一样的消费行为来带动消费的增长。当前已转移劳动力大多只实现了自身职业的转变,举家迁移的只占20.41%。户籍障碍使得他们得不到成为城市居民的法律认可,因此转移劳动力的迁移预期也是短期并且不稳定的。有研究表明,在住房投资和政府支出结构不变的条件下,如果有1000万(包含所负担人口)农民工市民化,将使农村居民消费减少680亿元,城镇居民消费则增加920亿元,即总体消费能提高240亿元。

第三,促进城市建设。户籍制度改革有利于转移劳动力实现就业转变和家庭住所迁移,并获得与城市居民一样的社会福利权益,这些城市新居民将产生住、行、学等方面的公共品需求。为解决由于人口规模扩张带来的公共品短缺问题,要

求政府增加对保障性住房、教育、医疗卫生等社会公共品服务。城市人口规模的合理扩大将产生聚集效应,从而提高城市公共品的利用效率;伴随着人口规模的扩大将产生更为活跃的经济,从而为城市建设注入更多新的源泉。

以促进劳动力合理有效转移为目的的新一轮户籍制度改革,通过赋予城市新老居民无差异的社会福利,使转移劳动力成为真正的城市居民。劳动者根据自身的收入水平、消费能力和社会网络资源,选择合适的地方工作和居住,这有利于劳动力资源的优化配置、拉动消费的增长和城市化建设的加强,从而促进中小城市经济的发展。

二、中小城市的发展状况与存在问题

(一)城市化率与非农化率状况

工业化与城市化的协调是经济社会健康发展的内在要求,城市化将是推动经济发展的重要因素之一。衡量一个国家或地区城市化的主要方法是城镇人口占总人口的比重,一般认为这一比重达70%,就基本上算实现城市化。2000-2011年间,福建省的城市化率从41.97%上升到58.10%,推进城市化的速度平均每年超过1个百分点(图1)。福建省各中小城市(区、县)的城市化率差别较大,其中石狮市、德化县和邵武市的城市化率最高,分别为74.8%、70.3%和66.8%,宁化县、武平县和上杭县的城市化率最低,分别为30.5%、32.6%和33.6%。已有经验表明,当城市化率达30%左右往往会出现一个城市化快速推进的时期,这是城市化进程中的决定性阶段。因此对于部分城市化水平较低的地区,应抓住这一关键时机加速推进城市化进程。

2000-2011年间,福建省非农化率从20.60%上升到34%,此期间非农化率与城市化率的差距并没有得到缩小,基本维持在20%左右。其中,有些中小城市的城市化率与非农化率的差距很大。如闽侯县城市化率为45.9%,但非农化率只有10.3%。对于在城镇常住但是不拥有当地户籍的大量人口而言,他们大多只是实现了在城镇非农就业的转变,但不能享有在教育、医疗、养老等方

面和城镇居民一样的社会福利。因此,他们可能会做出与当地居民不一样的生产、消费、投资等方面的行为选择。这样使得人口规模对促进城市化建设、地区经济发展的作用发挥受到限制,因此当前的城市化并不是深入的、稳定的城市化。只有当这部分群体获得与城镇居民一样的各种福利和权益时,他们才能完全参与到当地生产、消费、投资等各项经济活动当中,此时的城市化才是真正意义上的城市化。

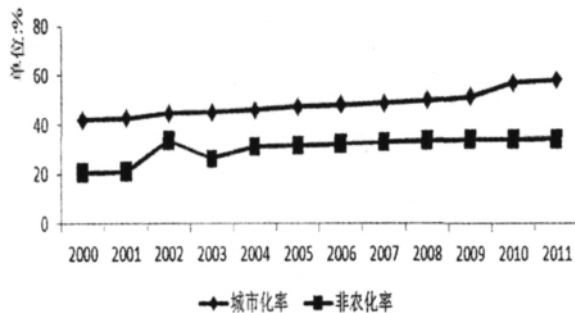


图1 福建省人口的城市化率和非农化率(2000-2011年)

(二)中小城市(县、区)人口规模与建城区状况

福建省各中小城市规模 and 经济发展水平存在较大差异,特别是大部分县(区)的建城区规模过小问题突出。按照现有的行政区划,福建省共有45个县、14个县级市。根据2010人口普查数据,全省常住人口为3689.42万人,其中城镇人口2106.19万,乡村人口1583.23万,城镇化水平为57.08%。各区、县的经济发展水平、人口规模和建城区范围呈现出明显的差异。

“十一五”以来,福建省城市化进入快速发展时期,建城区面积不断扩大(表1)。根据《福建省统计年鉴》的数据,莆田市2011年建成区面积为54.8平方公里,比2005年32.0平方公里上升了71.25%。同期,宁德市、南平市、三明市、龙岩市、漳州市的建成区面积也分别上升了75.00%、40.30%、43.28%、33.33%和18.45%。但与东部沿海的江苏、浙江、广东省比较,福建省的建城区面积偏小,城市化率也偏低(表2)。与江苏省相比,差距十分明显。

特别是县中心城区的建城面积偏小,城市辐射能力有限,同时也缺乏城市人口的吸纳能力。

表1 福建省市辖区建成区面积变化状况
(2005-2011)

单位:平方公里

地区	2011	2010	2009	2006	2005
莆田	54.8	54.8	53.0	47.0	32.0
漳州	53.3	50.6	48.2	45.0	45.0
龙岩	40.0	38.0	36.8	31.6	30.0
三明	28.8	27.8	25.9	23.6	20.1
南平	28.2	25.8	25.8	20.1	20.1
宁德	21.0	19.2	17.3	12.0	12.0

资料来源:根据各年《福建统计年鉴》数据整理。

表2 福建省与沿海主要省份的
人口、建城区状况比较(2011)

地区	GDP (亿元)	常住人口 (万人)	户籍人口 (万人)	城市化率 (%)	非农化率 (%)	建成区面积 (平方公里)
福建省	17560.2	3720	3551.8	58.1	34.0	1130.0
江苏省	49110.3	7899	7514.3	61.9	—	3493.8
浙江省	32318.9	5463	4781.3	—	31.4	2221.1
广东省	53210.3	10505	8637.2	66.5	52.17	4829.3

资料来源:根据《福建统计年鉴2012》、《江苏统计年鉴2012》、《浙江统计年鉴2012》、《广东统计年鉴2012》和《中国统计年鉴2012》数据整理。

(三)中小城市(县、区)的教育、卫生基础设施建设状况

城市作为人口聚集地,必须解决人口聚集产生的教育、卫生医疗、交通等基础设施建设的问题。从福建省的数据看,其各中小城市的教育设施、教师资源分配不均衡。通常用每位专任教师负担学生数的指标来衡量教育资源稀缺程度,其值越大表明教师的教学负担越重。普通高中每位教师负担学生数最高的是福鼎市(17人/每位教师),是该值最低的永定县(7.8人/每位教师)的2.18倍。普通初中每位教师负担学生数最高和最低的分别是诏安县(16.2人/每位教师)和连城县(7.5人/每位教师)。小学的每位专任教师负担学生数在各中小城市间的差别更大,其中晋江市和石狮市的每位专任教师负担学生数分别高达30.8和24.2,最低的为屏南县(8.9)和周宁县(8.8)。以上数据表明,各个地区间的教师资源分配极不均衡,在普通高中、初中阶段,往往是比较偏远的县

份教师负担较重,而在小学阶段则是石狮、晋江这些经济比较发达、外来人口比较多的地方教师负担较重。

表3 福建省与沿海主要省份的
教育、医疗设施状况比较(2011)

地区	平均每位专任教师负担学生数			卫生医疗:平均每万人拥有量		
	高中(人)	初中(人)	小学(人)	床位数(张)	职业医师(人)	注册护士(人)
福建省	13.5	11.8	15.9	33.1	14.1	16.7
江苏省	13.2	11.4	16.4	34.6	17.1	17.1
浙江省	13.4		19.7	35.7	18.9	20
广东省	17.3		19	30.9	17.1	17.2

资料来源:根据《福建统计年鉴2012》、《江苏统计年鉴2012》、《浙江统计年鉴2012》和《广东统计年鉴2012》数据整理。

福建省中小城市卫生医疗设施总体上不足,弱于周边的浙江、广东、江苏等各省。各设区市的市辖区每万人拥有的卫生医疗机构床位数、执业医师数、注册护士数都较高,其值比其他县级市、县的1-3倍不等。各中小城市中永安市人均卫生医疗设施拥有量是最高的,其值分别是每万人拥有卫生医疗机构床位数最低的连江县的4.4倍、每万人拥有执业医师数最低的诏安县的5.1倍、每万人拥有注册护士数最低的平和县的6.1倍。相对来说一些有较多城市外来人口的中小城市(如晋江市、石狮市),人均拥有的卫生医疗机构床位数、执业医师数和注册护士数较低。并且,与周边的浙江、广东、江苏省相比,福建省的人均卫生医疗设施拥有量相对较少(表3)。尤其是福建省的人均职业医师和注册护士数少于外来人口最多的广东省。

三、推进户籍制度改革与加快中小城市发展的措施建议

(一)大力推进户籍制度改革

为了使本轮的户籍改革得到有效的落实,实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致,让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠,使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展,应做好以下几个工作:一是各市(区)县根据国务院的《通知》,制定具体的工作细

则,加强宣传,以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件,实现农村户口迁入城市的自由,彻底打破城乡分割的二元户口管理结构。二是建立户籍改革与城市化发展的长效机制。消除户口歧视的制度性原因,把县(市)所在的城区中心作为发展重点。中小城市应积极实现对当地具有丰富工作经验和优秀管理能力的外来务工人员的落户,为稳定推进当地的产业发展提供重要保障。其他一些经济相对落后、需要大批高素质人才参与建设的地区,应注重对大、中专院校毕业生的引进。三是加强人口的日常管理。应以身份证制度作为建立人口管理的基本依据,实现开放、动态的户籍管理。

(二)健全与户籍改革相配套的制度及机制

进行城乡户籍制度改革,消除人为的城乡分割的行政藩篱,关键在于取消城市户口背后各种复杂的附加利益,让农民享有与城镇居民同等的国民待遇。逐步取消城乡之间利益分配的差距,实现城乡融合。这里有政策改革和社会改革两个方面的内容:一方面要认真清理与户籍相连的各种附带功能,清理在就业、教育、医疗等方面的歧视性政策。凡是直接影响经济发展,又因历史遗留需要补偿而不会产生大的影响的附加条件应立即废除。另一方面,取消城市户口背后的利益,必须同健全社会保障制度联系起来,解决农民进入城镇后的基本保险。农村人口加快向城镇集中,将会使城镇的就业、住房、养老、教育、医疗等社会问题突出出来。因此,与户籍管理制度改革相配套,必须建立起相应的失业保险、养老保险和医疗保障制度。

(三)推进县域经济结构升级,提升中小城市的产业竞争力

各市(区)县必须依据资源优势,推进当地产业发展,促进产业的升级。城市化将成为中小城市经济发展的重要途径,而伴随城市化而产生的劳动力转移和人口聚集,首要问题就是要保证这部分劳动力的稳定就业,所以必须要有相应的产业发展作为支撑。各地区应积极发展第二、第三产业,特别是可以发挥地区比较优势、具有地方特色的产业经济,并且利用市场机制推动地区产

业升级和地区间产业转移。经济发展的过程也是产业结构不断调整的过程,原有产业在发展中需面临产业升级或产业转移的选择。产业升级或转移必然伴随着劳动力结构的变化,各地区应通过用户籍制度改革对劳动力流动的促进作用,实现以市场机制为导向的地区产业升级或地区间产业转移。

(四)根据海西城市群发展规划,推进中小城市布局调整进程

根据《海峡西岸城市群发展规划(2008~2020)》,将合理引导城镇人口的区域分布和各都市区、市域和县域的城市化进程,形成完善的规模等级体系。福建省市(区)县应按照《海峡西岸城市群发展规划》要求,协调各城市发展,使各个城市在利用自身环境条件和比较优势的同时,形成布局合理、分工明确、协调互补的城市群。结合当前实际,福州、泉州的各地级市、县和除了福州、泉州以外的设区市应作为人口流动的主要输入地。这些城市应以承接福州市、泉州市和厦门市三大中心的经济辐射作用进行制度规划与基础设施建设,以工业园区、大学城新校区建设等为起动点吸引人口和其他资源的聚集。其他中小城市应根据自身的资源环境特点和产业优势,创造良好的软、硬条件承接较发达地区的产业转移,或探索发展新的优势产业。

(五)加大城市基础设施建设力度,增强中小城市的辐射与吸纳能力

一是促进各地区中、小学教育资源的优化配置。福建省外来人口规模较大的地区如石狮、晋江市等,教学资源相对不足。因此,对于未来人口转移输入地区的各中小城市,应根据当地的人口规模和结构,按照合理的比例进行教学设施、师资的配置,保障新落户人员子女获得便利、公平

的教育机会。二是提高医疗卫生建设水平。福建省各中小城市的医疗卫生建设水平明显低于各设区市的市辖区,并且总体与周边的省份相比存在差距。各中小城市应按照当地的常住人口数量、结构进行卫生医疗机构设施供给和医护人员配置,保证新落户居民获得与原地居民同等的医疗卫生服务。三是加强城内交通和城际交通网建设。户籍制度改革后与劳动力流动伴随的各种资源的流动也将更为活跃,因此尤其要重视城际道路交通建设。以便利民众、提高交通运输效率为目标,通过建成高速的城市交通网络减少各种资源流动的成本。

参考文献:

①李炳坤:《论加快我国小城镇发展的基本思路》,《管理世界》2000年第3期,第80—186页。

②Taylor,J.R.Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor:1978—1989,in Kueh&Ash(eds.),Economic Trends in Chinese Agriculture: the Impact of Post-Mao Reforms. New York: Oxford University Press.

③Fang Cai and Dewen Wang. China's Demographic Transition: Implications for Growth. In Garnaut and Song (eds) the China Boom and Its Discontents, Canberra: Asia Pacific Press.

④United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division, World Population Properties: The 2010 Revision.CD-ROM Edition, 2011.

⑤蔡昉,王德文:《中国经济增长可持续性劳动贡献》,《经济研究》1999年第10期,第62—68页。

⑥国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化对扩大内需和经济增长的影响》,《经济研究》2010年第6期,第4—16页。

⑦《福建统计年鉴》(2000—2012),中国统计出版社。

(作者单位:厦门大学经济学院,福建 厦门 361005)

(责任编辑:陈燕)